

Джерело: Письменний В.В. Оцінка ефективності справляння місцевих податків і зборів // Наукові записки Тернопільського державного економічного університету. – 2006. – №15. – С. 127–129.

УДК 336.22:352

Віталій ПИСЬМЕННИЙ

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СПРАВЛЯННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

Досліджено проблемні аспекти локального оподаткування. Проаналізовано ефективність справляння місцевих податків і зборів. Сформульовано підходи до подальшого реформування підсистеми місцевого оподаткування в Україні.

Ключові слова: Субнаціональний рівень, місцеві бюджети, підсистема місцевого оподаткування, місцеві податки і збори, локальні податкові платежі.

Практика формування місцевих бюджетів, методи та прийоми, що застосовуються для аналізу надходження до них, свідчать про відсутність об'єктивної оцінки ефективності справляння місцевих податків і зборів. Зокрема, представники наукових кіл (серед вітчизняних вчених-економістів теоретичне та методологічне дослідження дискусійних питань оподаткування на субнаціональному рівні здійснювали В.Л. Андрущенко, О.Д. Василик, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, А.І. Крисоватий, І.О. Луніна, О.М. Піхоцька, Л.Л. Тарангул й інші персоналії) висувають ряд першопричин, котрі впливають на системність стягнення локальних податкових платежів, призводять до затримки податкових поступлень тощо. Поміж них слід виокремити: незначну питому вагу місцевих податків і зборів у доходах бюджетів (в середньому по Україні – 3-4%); велике різноманіття локальних податкових платежів з різною базою оподаткування, що призводить до організації надскладного механізму їх адміністрування; наявність зборів, затрати на стягнення яких ледве покриваються надходженнями (тобто окремі з них є збитковими й недоцільними); відсутність правових норм запровадження на територіальному рівні низки ексклюзивних податків (для прикладу, податку на нерухомість та плати за землю як суто власних податкових доходів місцевого самоврядування).

Однак дедалі очевиднішим стає той факт, що дана критика ґрунтується, головним чином, на емоційних і навіть поверхневих оцінках. Вона позбавлена глибокого аналізу фіскальних зв'язків в економіці, усвідомлення реальних потреб місцевих органів виконавчої влади у фінансових ресурсах, необхідних для регулювання темпів соціально-економічного розвитку регіонів, а також підтримання на належному рівні суспільного добробуту. З нашої точки зору, на ефективність справляння місцевих податків і зборів рівноцінно впливають величина ставок локальних податкових платежів, обсяги податкової бази, зміни в масштабах діяльності суб'єктів господарювання тощо. Окрім цього, значний вплив має інституційна сфера, політичний клімат, стабільність економічної ситуації в країні [1, 26]. Сукупність означених чинників й формує макроекономічне середовище, де місцеві податки і збори є залежною складовою.

Окреслена проблематика залишається малодосліджуваною. З огляду на це, вважаємо за доцільне зупинитися на розгляді чинної практики місцевого оподаткування в Україні, а також окремих аспектах її вдосконалення.

Для кількісної оцінки ефективності справляння місцевих податків і зборів найчастіше використовуються показники фактичних поступлень до бюджетів. Так, з часу прийняття Декрету Кабінету Міністрів України „Про місцеві податки і збори” від 20 травня 1993 р. за №56-93 їх надходження коливалися в межах від 310,1 тис. крб. в 1993 р. до 555,5 млн. грн. в 2004 р. (найбільший показник був характерний для 2003 р., котрий становив 592,4 млн. грн.). Тобто за вищезазначений період спостерігалось зростання рівня поступлення місцевих податків і зборів майже в 1800 разів. Поштовхом до цих системних зрушень, незважаючи на скасування низки бюджетоутворюючих зборів, на думку фахівців податкових органів, стало поширення практики запровадження власних податкових платежів рішеннями місцевих рад, підвищення граничних ставок, посилення контролю за стягненням, скорочення заборгованості по сплаті, зростання податкової культури суспільства.

Зростання динаміки поступлення локальних податкових платежів до територіальних бюджетів обумовлюється не лише покращенням економічної кон'юнктури в регіонах [2, 14] або якісними змінами в підсистемі місцевого

оподаткування. Слід також наголосити на значному скороченні рівня ухилення від оподаткування, підвищенні ефективності податкового адміністрування, високоякісній роботі податкових органів держави по присіканню „тіньового” економічного обороту. За вищеназваними причинами протягом 1993-2004 рр. локальні податкові надходження зростали за арифметичною прогресією (щорічний приріст в середньому становив більше 50 млн. грн.) й реально наблизилися до податкового потенціалу місцевого самоврядування.

Поміж цим, оцінка ефективності справляння місцевих податків і зборів за критерієм „фактично надійшло платежів” [3, 123] не є об’єктивною, оскільки існує невідповідність між де-факто зібраними та обчисленими відповідно до податкового законодавства локальними податковими платежами. Даний розрив зумовлений багатьма чинниками, серед яких вітчизняні науковці виділяють фінансовий стан платників податків й податкоспроможність регіонів. Тому для більш детального аналізу чинної практики адміністрування місцевих податків і зборів доцільним є використання показника відношення їх фактичних до планових поступлень.

Виконання бюджетів за показниками „затверджено місцевими радами на рік з урахуванням змін” та „фактично виконано” свідчить про неоднозначну тенденцію надходження місцевих податків і зборів впродовж 1998-2004 рр. Для прикладу, до 2001 р. в Україні спостерігалось перевищення рівня фактичних податкових поступлень над плановим в середньому на 3,8%. Однак, протягом 2002-2004 рр. недовиконання місцевих бюджетів за власними обов’язковими платежами становило від 0,6% до 2,2%. В першу чергу це пояснюється надто оптимістичними прогнозами органів місцевого самоврядування, котрі у своїй роботі не застосовують науково обґрунтовані методи моделювання податкових надходжень, а частіше керуються бюрократичними вказівками „зверху”.

При визначенні ефективності справляння місцевих податків і зборів використовуються також критерії еластичності й динамічності [1, 25]. Приміром, еластичність податків являє собою зміну обсягів податкових надходжень відносно зміни бази оподаткування. Даний показник надає підсистемі оподаткування на субнаціональному рівні внутрішню гнучкість (скажімо, податкова система гнучка в

країнах, де податки стягуються в тих галузях економіки, що швидко розвиваються, а ставки податків мають прогресивний характер). Аналіз власних податкових поступлень до місцевих бюджетів свідчить про складність конкретного розрахунку показника еластичності, оскільки зміни в локальному оподаткуванні відбуваються надто швидко, а податкова база основних видів платежів іноді змінюється кілька разів на рік. Це пояснюється загальною економічною кризою в країні, а також відсутністю виваженої бюджетної політики.

Ще одним критерієм ефективності справляння місцевих податків і зборів є динамічність (визначається як сума зібраних податків відносно зміни ВВП). Це більш загальний показник, котрий враховує зміну фактичних податкових надходжень з урахуванням можливого ефекту цих змін. Тому якщо власні поступлення до бюджетів зросли за рахунок змін у підсистемі місцевого оподаткування, то коефіцієнт динамічності буде перевищувати відповідний показник еластичності.

Важливим для оцінки фінансової автономії місцевого самоврядування є показник питомої ваги локальних податкових платежів в доходах та податкових поступленнях до бюджетів (див. рис. 1). На думку вітчизняних науковців: „Це найбільш універсальний показник рівня самостійності місцевих бюджетів від дохідної бази центральних органів влади” [4, 201].

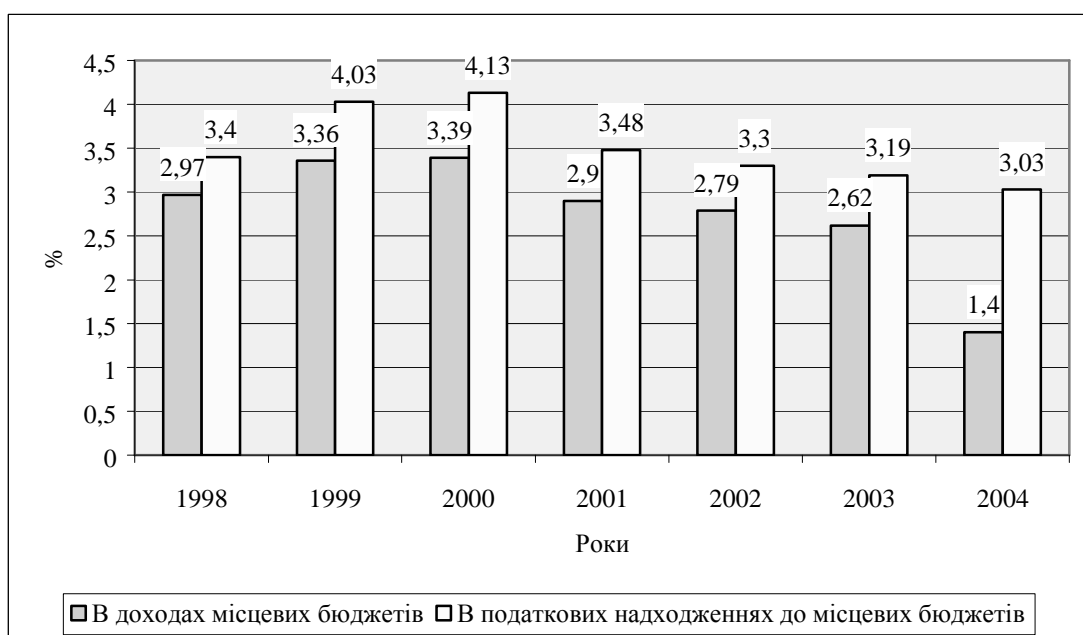


Рис.1. Питома вага місцевих податків і зборів за період 1998-2004 рр.

Наведені на рис. 1 статистичні дані свідчать, що місцеві податки і збори не відіграють вагомої фінансової ролі у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Для прикладу, протягом 1998-2004 рр. їх частка у доходах бюджетів коливалася в межах від 1,4% в 2004 р. до 3,39% в 2000 р. (у той же час питома вага в податкових надходженнях становила 3,03% та 4,13% відповідно). Вищезазначені цифри вказують про мінімальний вплив локальних податкових платежів на регіональний розвиток [2, 214], тенденцію до децентралізації та побудову демократії в Україні.

Розбіжності в масштабах збираності місцевих податків і зборів в розрізі видів бюджетів впродовж 1998-2004 рр. (приміром, в 2004 р. відмічаємо скорочення більш ніж у два рази обсягів їх поступлення до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя й аналогічне підвищення до бюджетів міст республіканського та обласного значення) можуть виникати внаслідок дії як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів. До перших слід віднести: відхилення рівня соціально-економічного розвитку; нерівномірність розподілу податкової бази; особливості природнокліматичних умов; відмінності у віковій і соціальній структурі населення. Вплив суб'єктивних чинників полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади, а також апарат податкової служби держави можуть докладати неоднакових зусиль щодо стягнення локальних податкових платежів. Вищевказані тези на практиці проявляються у пом'якшенні бюджетних обмежень, зростанні податкової недоїмки, обсягів взаєморозрахунків, наданні різноманітних податкових преференцій тощо. Останні аргументи найбільш суттєво впливають на ефективність справляння місцевих податків і зборів.

Проаналізовані дані в розрізі територіальних утворень свідчать про вкрай низькі показники стягнення локальних податкових платежів. Однак, оцінюючи їх значення в доходах місцевих бюджетів не варто зневажати й тим фактом, що вони, здебільшого, є міськими податковими платежами. Зокрема, переважна більшість коштів від їх загальної суми протягом 1993-2004 рр. надходили до бюджетів великих міст (для прикладу, Дніпропетровська, Донецька, Запоріжжя, Києва, Луганська, Одеси, Сімферополя, Харкова, Хмельницького), тоді як їх кількість в

підсистемі місцевого самоврядування є незначною. У зв'язку з цим, питома вага місцевих податків і зборів доходах в міських бюджетів перевищувала середній показник в загальному діапазоні, а саме дорівнювала 80%.

Аналогічно й за окремими низовими адміністративно-територіальними одиницями, в результаті відмінностей економічних та соціальних умов, нерівномірності географічного розподілу об'єктів оподаткування тощо у вищезазначений період спостерігалася гранична строкатість значень показників збираності локальних податкових платежів. Приміром, їх частка в дохідній частині абсолютної більшості селищних та сільських бюджетів не досягала навіть 10% у зв'язку з відсутністю надходження тих місцевих податків і зборів, котрі обов'язкові для встановлення місцевими органами.

Таким чином, за результатами проведеного аналізу ефективності справляння місцевих податків і зборів, слід виокремити ринковий збір, комунальний податок, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, податок з реклами, збір за паркування автомобілів як найперспективніші види локальних податкових платежів. Але можливості, закладені в них (наприклад, наявність потенційних платників чи об'єктів оподаткування), використовуються ще не повною мірою. Приміром, зважаючи на незначні обсяги надходження курортного збору (в середньому 994,1 тис. грн.), збору з власників собак – 309,5 тис. грн., збору за видачу ордеру на квартиру – 228,5 тис. грн., збору за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей – 201 тис. грн., їх справляння є економічно невиправданими й недоцільними, особливо у сільській місцевості. Поміж цим, якими були б незначними фінансові результати за окремими локальними податковими платежами, в загальній сукупності вони дають таку суму, котрою не варто зневажати.

Список літератури

1. Малий І.Й. Податки як інструмент державного регулювання економічних процесів // Вісник ТАНГ. – 2000. – №15. – Частина 2. – С.23-27.
2. Глазьев С., Жукова М. Потенциал региональной бюджетно-налоговой политики // Российский экономический журнал. – 2002. – №8. – С.12-24.
3. Опишана Н.Є. Регіональний податковий потенціал в Україні // Фінанси України. – 2004. – №2. – С.122-125.

4. Лаврів М.Б. Місцеві податки і збори як атрибут фінансової автономії органів місцевого самоврядування // *Регіональна економіка*. – 2003. – №3. – С.197-207.

5. Тарангул Л. *Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): Монографія*. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 286 С.

Віталій ПИСЬМЕННИЙ

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СПРАВЛЯННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

Досліджено проблемні аспекти локального оподаткування. Проаналізовано ефективність справляння місцевих податків і зборів. Сформульовано підходи до подальшого реформування підсистеми місцевого оподаткування в Україні.

Ключові слова: Субнаціональний рівень, місцеві бюджети, підсистема місцевого оподаткування, місцеві податки і збори, локальні податкові платежі.

Виталий ПИСЬМЕННЫЙ

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗЫСКАНИЯ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ И СБОРОВ

Исследованы проблемные аспекты локального налогообложения. Проанализирована эффективность взывания местных налогов и сборов. Сформулированы подходы к последующему реформированию подсистемы местного налогообложения в Украине.

Ключевые слова: Субнациональный уровень, местные бюджеты, подсистема местного налогообложения, местные налоги и сборы, локальные налоговые платежи.

Vitaly PYSMENNY

APPRAISAL OF EFFICIENCY OF PENALTY OF COMMUNITY CHARGES

The author analyses the problem aspects of local taxation. The article presents the efficiency of penalty of local taxes. The author also formulate the approaches to subsequent reformation of subsystem of local taxation in Ukraine.

Keywords: Subnational level, local budgets, subsystem of local taxation, local taxes, local tax payments.